

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjadi langkah baru bagi Indonesia dalam hal menyelesaikan permasalahan di bidang ekonomi khususnya dalam persaingan usaha. Undang-Undang ini, membantu mewujudkan ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas dikatakan bahwa, perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi. Ini berarti bahwa, segala hal yang terkait dengan perekonomian, seperti sistem ekonomi, tujuan yang dicapai, pembangunan ekonomi, kebijakan maupun program, semuanya harus berdasarkan demokrasi ekonomi.¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan mencengah timbulnya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, dan diharapkan dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, mengatur mengenai beberapa perjanjian yang dilarang seperti oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, *trust*, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup dan perjanjian dengan pihak luar negeri. Selain itu juga,

¹ Hermansyah, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm 64.

mengatur mengenai kegiatan yang dilarang yang meliputi monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, kegiatan menjual rugi, kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan persekongkolan, serta juga melarang dalam penyalahgunaan posisi dominan yang meliputi hal umum, jabatan rangkap, pemilikan saham. Disamping itu juga, mengatur larangan terhadap penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan atau praktek monopoli. Undang-Undang ini juga mengatur hal formil dalam hal penyelesaian kasus di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Salah satu kegiatan yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat adalah persekongkolan, yang merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Persekongkolan atau konspirasi merupakan bentuk kerjasama dalam perdagangan dengan tujuan untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang terlibat dalam konspirasi atau persekongkolan.² Persekongkolan dalam tender merupakan suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.³

Persekongkolan dalam tender dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan

² Galuh Puspaningrum, 2013, *Hukum Persaingan Usaha, Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, hlm. 114.

³ Andi Fahmi Lubis, dkk., 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: ROV Creative Media, hlm. 150.

persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal. Persekongkolan horizontal merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan vertikal merupakan persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan gabungan horizontal dan vertikal merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa.

Tujuan utama yang hendak dicapai dalam pelaksanaan penawaran dalam tender adalah mengupayakan kesempatan yang seimbang terhadap semua terhadap semua penawar yang mengajukan penawaran, agar hanya yang dikehendaki sesuai dengan keinginan dan kepuasan semua pihak dengan hasil yang optimal dan efektif.⁴ Untuk mencapai hal tersebut, Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam kenyataannya, banyak terdapat kasus persekongkolan dalam tender yang berakibat persaingan usaha tidak sehat. Pengaturan pemenang

⁴ Suharsil,dkk,2010,*Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 72.

tender tersebut banyak ditemukan pada pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah, badan usaha milik Negara (BUMN), dan perusahaan swasta. Terkadang kasus persekongkolan dalam tender berakibat terhadap kegiatan yang dana pembangunannya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dikeluarkan secara tidak bertanggung jawab, dan pemenang tender bersekongkol untuk mendapatkan keuntungan jauh di atas harga normal, namun kerugian tersebut di bebankan kepada masyarakat luas.⁵

Dari publikasi dikemukakan bahwa sejak efektifnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sampai Tahun 2010, KPPU telah memutus 192 kasus pelanggaran dalam tender, dan sejak awal Tahun 2008 sampai dengan pertengahan November 2008, KPPU telah memutuskan sekitar 80% kasus persekongkolan dan diantaranya terkait dengan persekongkolan dalam tender disektor pemerintah.⁶ Dari Tahun ke Tahun KPPU selalu memeriksa dan memutus kasus persekongkolan dalam tender, Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 KPPU menangani kasus pelanggaran persaingan usaha sebanyak 30 (tiga puluh), diantaranya terdapat 20 (dua puluh) kasus mengenai persekongkolan dalam tender.⁷

⁵ *Ibid.*, hlm. 70.

⁶ Susanti Adi N, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, cetakan ke-1, Jakarta: Kencana, hlm. 278.

⁷ www.kppu.go.id/id/putusan/Tahun-2011,2012,2013/

Data putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa kasus persekongkolan dalam tender melibatkan pemerintah atau BUMN atau perusahaan swasta. Dengan ini penulis tertarik mengenai, persekongkolan jenis apa yang sering digunakan oleh pelaku usaha untuk memenangkan tender, yang dapat dilihat melalui kasus persekongkolan dalam tender yang sudah diputus oleh KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 dan peraturan yang ada sudah efektif atau tidak untuk mencegah terjadinya persekongkolan dalam tender. Berdasarkan uraian latar belakang, maka dirumuskan judul **Kajian Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Mengenai Persekongkolan Dalam Tender Tahun 2011-2013 Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dirumuskan masalah:

1. Apa jenis persekongkolan dalam tender yang sering diputus dalam Putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013?
2. Apakah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 sudah efektif untuk mencegah persekongkolan dalam tender dari Tahun 2011 sampai Tahun 2013?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui apa jenis persekongkolan dalam tender yang sering diputus dalam Putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013.
2. Untuk mengetahui apakah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 sudah efektif untuk mencegah persekongkolan dalam tender dari Tahun 2011 sampai Tahun 2013.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya bidang Hukum Ekonomi Bisnis, dalam jenis persekongkolan dalam tender yang sering diputus KPPU Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 dan peraturan yang ada sudah efektif atau tidak untuk mencegah persekongkolan dalam tender.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Pelaku Usaha

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para pelaku usaha untuk bisa

memahami kegiatan yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya Pasal 22 yang mengatur mengenai larangan persekongkolan dalam tender, supaya dapat tercapainya persaingan usaha yang sehat.

b) Bagi Penulis

Penelitian ini dapat mengembangkan Ilmu Hukum Ekonomi Bisnis yang telah diperoleh selama kuliah, memberikan wawasan dan ilmu pengetahuan tentang jenis persekongkolan dalam tender yang sering digunakan para pelaku usaha dilihat dari Putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 dan apakah peraturan yang ada sudah mencukupi atau tidak untuk mencegah persekongkolan dalam tender.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan hukum dengan judul “KAJIAN TERHADAP PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) MENGENAI PERSEKONGKOLAN DALAM TENDER TAHUN 2011-2013 DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 DAN PERATURAN KPPU NOMOR 2 TAHUN 2010” ini benar-benar merupakan hasil karya asli penulis sendiri, bukan merupakan duplikasi atau plagiasi dari karya penulis lain. Letak kekhususnya karya tulis ini adalah

penelitian dan pembahasan yang menekankan pada jenis persekongkolan dalam tender yang sering digunakan oleh para pelaku usaha untuk memenangkan tender melalui putusan-putusan KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 dan peraturan yang ada sudah efektif atau tidak untuk mencengah persekongkolan dalam tender. Hal ini yang membedakan penelitian ini dengan penelitian yang ada sebelumnya.

Beberapa penulis sebelumnya, memang telah melakukan penelitian dengan tema, konsep, variabel, atau metode penelitian yang sama, tetapi baik judul, penelitian, tujuan penelitian, maupun hasil penelitiannya berbeda.

Penulis-penulis tersebut, antara lain:

1. Nama Penulis : Corinthian Sihaloho

NPM : 060509402

Asal Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Judul Skripsi : Implementasi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk Mencengah Persekongkolan Dalam Tender di Balikpapan

Rumusan Masalah: Apakah implementasi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 efektif untuk mencengah praktek persekongkolan dalam tender di Balikpapan?

Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui apakah implementasi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 efektif untuk mencengah praktek persekongkolan dalam tender di Balikpapan.

Hasil Penelitian : Penerapan atau implementasi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih belum efektif dalam mencengah persekongkolan tender di Balikpapan dan KPPU kurang tegas dalam mencengah terjadinya persekongkolan dalam tender ini karena hanya bertindak menunggu laporan saja untuk mengetahui ada praktek persekongkolan dalam tender.

2. Nama Penulis : Abdul Fatah

NPM : 040710101049

Asal Universitas : Universitas Jember

Judul Skripsi : Persekongkolan Tender Pengadaan Liquid Crystal Display (LCD) Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan KPPU No.04/KPPU-L/2007)

Rumusan Masalah :

- a. Bagaimana pengaturan tentang larangan persekongkolan dalam tender dalam hukum persaingan usaha?
- b. Bagaimana kriteria larangan persekongkolan tender dalam hukum persaingan?
- c. Bagaimana kajian hukum terhadap pertimbangan Majelis KPPU dalam memutus kasus No.04/KPPU-L/2007?

Tujuan Penelitian :

- a. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan tentang larangan persekongkolan dalam tender dalam hukum persaingan usaha.

- b. Untuk mengetahui bagaimana kriteria larangan persekongkolan tender dalam hukum persaingan.
- c. Untuk mengetahui bagaimana kajian hukum terhadap pertimbangan Majelis KPPU dalam memutus kasus No.04/KPPU-L/2007

Hasil Penelitian : Putusan ini juga telah mencerminkan keadilan dan kepastian hukum, maksudnya putusan tersebut dapat menciptakan persaingan yang sehat berdasar pada mekanisme pasar yang menyamakan kesempatan yang sama pada pelaku usaha lain dengan tujuan untuk menghindari adanya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan kepastian hukumnya adalah menyatakan bahwa kegiatan persekongkolan tender tidak boleh dilakukan oleh siapapun sekaligus memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.

3. Nama Penulis : Gita Mayasari

NPM : 06410069

Asal Universitas : Universitas Islam Indonesia

Judul Skripsi : Pandangan KPPU terhadap unsur melawan hukum dalam putusan persekongkolan tender

Rumusan Masalah :

- a. Bagaimanakah konsep unsur melawan hukum dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?
- b. Bagaimanakah pandangan KPPU terhadap unsur melawan hukum dalam putusan persekongkolan tender?

Tujuan Penelitian :

- a. Untuk mengetahui bagaimanakah konsep unsur melawan hukum dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- b. Untuk mengetahui bagaimanakah pandangan KPPU terhadap unsur melawan hukum dalam putusan persekongkolan tender.

Hasil Penelitian : konsep unsur melawan dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah tiap perbuatan yang melanggar ketentuan perundang-undangan mengenai tender, yang mengakibatkan timbulnya kerugian pada orang lain dan menghambat persaingan usaha dan pandangan KPPU terhadap unsur melawan hukum dalam putusan persekongkolan tender adalah didasarkan pada pedoman yang dibuat KPPU.

F. Batasan Konsep

Dalam melakukan penelitian dan pembahasan mengenai penulisan ini, penulis membatasi konsep masalah dengan melakukan peninjauan, yaitu:

- 1) Persekongkolan dalam tender merupakan salah satu kegiatan yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang terdapat dalam Pasal 22.
- 2) Persekongkolan atau konspirasi usaha menurut Pasal 1 angka 8 dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku

usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.

- 3) Tender menurut Pasal 22 dalam Ketentuan Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau menyediakan jasa.
- 4) Persekongkolan dalam tender adalah suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.
- 5) Pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 5 dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.
- 6) Pihak lain adalah para pihak (vertikal dan horizontal) yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.
- 7) Komisi Pengawas Persaingan Usaha menurut Pasal 1 angka 18 dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah

komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

- 8) Putusan KPPU adalah pernyataan oleh hakim (dalam hal ini Majelis Komisi) sebagai pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan kasus atau sengketa antara para pihak.
- 9) Putusan KPPU mengenai persekongkolan dalam tender dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013 adalah pernyataan hukum yang dikeluarkan oleh KPPU sebagai lembaga yang berwenang, yang menyatakan pelanggaran terhadap Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dalam Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian hukum yang membutuhkan data sekunder sebagai data utama. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum yang

dapat diperoleh dari buku, internet, surat kabar, majalah, hasil penelitian orang lain, dan jurnal.

2. Sumber data

Sumber data yang diperoleh dari data sekunder yang terdiri dari:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan. Pada penulisan ini, Penulis menggunakan bahan hukum primer antara lain:

- 1) Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Diamandemen;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- 3) Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum yang dapat diperoleh dari buku, internet, surat kabar, majalah, hasil penelitian orang lain dan jurnal.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier sebagai bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus dan ensiklopedia.

3. Analisis Data

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menggunakan analisis kualitatif, yaitu terhadap bahan hukum primer dilakukan diskripsi hukum positif, yaitu memaparkan jenis persekongkolan dalam tender yang sering digunakan oleh pelaku usaha melalui putusan yang sudah diputus oleh KPPU Tahun 2011-2013 dan peraturan yang ada sudah efektif atau tidak untuk mencegah persekongkolan dalam tender.

Kemudian dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a) Sistematisasi secara vertikal, yaitu sistematisasi yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang berjenjang dari atas ke bawah.
- b) Sistematisasi secara horizontal, yaitu sistematisasi yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang sejenis.

Selain itu, bahan hukum sekunder akan dianalisis dengan cara mencari persamaan dan perbedaan pendapat hukum, serta membandingkan pendapat hukum yang terkait kualifikasi mengenai persekongkolan dalam tender.

Dalam menarik kesimpulan digunakan prosedur penalaran deduktif. Prosedur penalaran secara deduktif adalah prosedur penalaran yang berawal dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dan berakhir pada penarikan kesimpulan dari suatu fakta hukum yang seharusnya terjadi dimasyarakat. Dalam penelitian ini, penulis akan menarik kesimpulan berawal dari Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan berakhir pada suatu kesimpulan yaitu kasus persekongkolan dalam tender yang ditangani oleh KPPU dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2013.

H. Sistematika Skripsi

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika skripsi.

BAB II : PEMBAHASAN

- A. Tinjauan Umum Tentang Persaingan Usaha
- B. Tinjauan Umum Tentang Persekongkolan Dalam Tender
- C. Jenis Persekongkolan dalam Tender yang Sering Digunakan Oleh Pelaku Usaha Melalui Kasus yang Sudah Diputus Oleh KPPU Tahun 2011-2013

D. Efektivitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 dalam Pencegahan Persekongkolan dalam Tender Tahun 2011-2013

BAB III : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan atau hasil penelitian yang merupakan jawaban atas permasalahan. Bab ini juga berisi saran yang diajukan berdasarkan persoalan-persoalan yang ditemukan ketika melakukan penelitian.

